

1.2. Nauji konstituciniai reikalavimai sudarant Seimo laikinąsias tyrimo komisijas

Mykolo Romerio universiteto Mykolo Romerio teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-19-01-02

Santrauka. Lietuvos Respublikos Seimo vykdoma nacionalinio visuomeninio transliuotojo parlamentinė kontrolė turi nepažeisti iš Konstitucijos kylančios šio kontroliuojamo subjekto misijos suponuojamo jo nepriklausomumo imperatyvo. Seimo laikinosios tyrimo komisijos ištirti, ar valstybės biudžeto asignavimų valdytojai tinkamai naudoja jų funkcijoms vykdyti skirtas valstybės biudžeto lėšas, gali būti sudaromos tik tuo atveju, jeigu prieš tai atitinkamus įgaliojimus turinčios valstybės institucijos ar jų pareigūnai nustato netinkamo valstybės biudžeto lėšų naudojimo faktus (inter alia teisės pažeidimus). Seimas, prieš sudarydamas laikinąją tyrimo komisiją, tikslingumo ir kitais aspektais turi įvertinti, ar atitinkamo darbo negali atlikti kuris nors jau įsteigtas ir veikiantis Seimo struktūrinis padalinys, pagal Seimo statutą ir (ar) įstatymus turintis įgaliojimus atlikti parlamentinę kontrolę.

Reikšminiai žodžiai: Seimas, Seimo laikinosios tyrimo komisijos, parlamentinė kontrolė.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2019 m. gegužės 16 d. priėmė nutarimą¹¹, kuriuo pripažino, kad Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo ir pavedimo jai atlikti Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą“¹² prieštarauja Konstitucijai.

Konstitucinio Teismo nutarime išplėtotą Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir jų įgaliojimų konstitucinė doktrina. Tyrimo tikslas – išnagrinėti konstitucinės doktrinos pokyčius, atskleisti jų turinį, parodyti, kokių iš Konstitucijos kylančių reikalavimų nuo šiol turės laikytis Seimas sudarydamas laikinąsias tyrimo komisijas. Atliekant tyrimą buvo taikomi Konstitucijos nuostatų ir teisės aktų sisteminės analizės, taip pat loginis, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1.2.1. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo konstituciniai pagrindai

Kiekvienu atveju, kai iškyla būtinybė spręsti kurį nors Seimo konstitucinei kompetencijai pri skirtą klausimą, Seimas turi teisę gauti išsamią, objektyvią informaciją, reikalingą atitinkamiems sprendimams priimti. Tokią informaciją Seimas pirmiausia gali gauti iš kitų valstybės institucijų, tačiau prireikus jis gali pats atlikti tyrimą, kad būtų surinkta informacija apie tam tikrus valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės ir visuomenės gyvenimo

11 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarimas. TAR, 2019-05-17, Nr. 7876.

12 Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. XIII-1022 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo ir pavedimo jai atlikti Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą“. TAR, 2018-01-17, Nr. 704.

sirtyse ir jose kylančias problemas. Minėta informacija gali būti gauta pasinaudojant *inter alia* Seimo laikinųjų tyrimo komisijų institutu. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad „Konstitucija supponuoja tokią Seimo laikinųjų tyrimo komisijų institutą ir tokią įstatymuose įtvirtintą šių komisijų sudarymo ir veiklos teisinį reguliavimą, kai Seimo laikinosios tyrimo komisijos yra sudaromos ne bet kokiems, o tik ypatingiems, t. y. valstybinės svarbos, klausimams ištirti; laikinųjų Seimo tyrimo komisijų įgaliojimai sietini su Seimo konstitucine paskirtimi ir funkcijomis“¹³.

Pagal Konstituciją negalima nustatyti kokio nors išsamaus (baigtinio) klausimų, kuriems ištirti Seimas gali sudaryti laikinąsias tyrimo komisijas, sąrašo: kadangi Seimas, kaip Tautos atstovybė ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucija (vykdanti, kaip minėta, ne tik įstatymų leidybos, bet ir įvairias kitas funkcijas), gali leisti įstatymus ir kitus teisės aktus, reguliuojančius kuo įvairiausius visuomeninius santykius, jis iš esmės gali sudaryti laikinąsias tyrimo komisijas kuo įvairiausiems valstybėje ir visuomenėje vykstantiems procesams ištirti. Kartu Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad „Konstitucija nesuponuoja tokios Seimo veiklos, kai Seimas visą įstatymų leidybą ir kitoms Seimo funkcijoms vykdyti reikalingą informaciją renka pats, nepasikliaudamas kitų valstybės institucijų pateikiama informacija, ir kai Seimo veikloje dominuoja laikinųjų tyrimo ar panašios paskirties komisijų sudarymas bei jų atliekami tyrimai“¹⁴.

Konstitucinis Teismas, 2004 m. gegužės 13 d. nutarime¹⁵ atskleisdamas iš Konstitucijos kylančius Seimo diskrecijos sudaryti laikinąsias tyrimo komisijas ribojimus, konstatavo, kad pagal Konstituciją Seimas neturi įgaliojimų sudaryti tokių laikinųjų tyrimo komisijų, kurioms būtų pavedama ištirti tokius dalykus, kurių pagal Konstituciją viešosios valdžios institucijos apskritai negali tirti (kaip antai žmogaus asmeninio ar šeimos gyvenimo aplinkybių, jeigu tokiu tyrimu galėtų būti konstituciškai nepagrįstai įsiterpta į Konstitucijos ginamą ir saugomą žmogaus privatų gyvenimą, pažeistas jo asmens neliečiamumas ir pan.); Seimas neturi įgaliojimų sudaryti ir tokių laikinųjų tyrimo komisijų, kurioms būtų pavedama ištirti dalykus, kuriuos tiriant būtų įsiterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių, taip pat kitų Konstitucijoje ir (arba) įstatymuose numatytų valstybės ir savivaldybių institucijų įgaliojimus. Antai Seimo laikinoji tyrimo komisija negali perimti teismų konstitucinių įgaliojimų ar kaip nors kitaip įsiterpti į teismų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą, pati imti vykdyti teisingumo; Seimo laikinoji tyrimo komisija negali perimti prokurorų konstitucinių įgaliojimų ar kaip nors kitaip įsiterpti į prokurorų konstitucinės kompetencijos įgyvendinimą.

Taigi Konstitucijos nuostatos supponuoja galimybę įstatymu nustatyti plačius Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimus, bet kartu įtvirtina tam tikras Seimo laikinųjų tyrimo komisijų tiriamosios veiklos ribas, kurių įstatymais ar kitais teisės aktais negalima praplėsti. Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime pabrėžė, kad „Konstitucija įsakmiai reikalauja tokio teisinio – pirmiausia įstatymų nustatyto – reguliavimo, kad, viena vertus, būtų užtikrinta Seimo laikinųjų tyrimo komisijų, kurioms Seimas – Tautos atstovybė paveda atlikti tyrimą, kad būtų surinkta informacija apie tam tikrus valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės ir visuomenės gyvenimo srityse ir jose kylančias problemas, veikla, taigi ir Seimo kontrolės funkcijos (parlamentinės kontrolės) vykdymas, vadinasi, kad valstybės gyvenime nebūtų sričių, kuriose Seimas – Tautos atstovybė, esant ypatingam (valstybinės svarbos) reikalui, negalėtų, paisydamas Konstitucijos, vykdyti parlamentinės kontrolės, ir, kita vertus, nebūtų padaryta žalos kurioms nors Konstitucijoje įtvirtintoms, jos ginamoms ir saugomoms vertybėms“¹⁶. Įstatymuose, kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad tarp šių dviejų iš Konstitucijos kylančių imperatyvų būtų racionali pusiausvyra, kad nė vienas iš jų nebūtų ignoruojamas ar aukojamas kito naudai.

13 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 38-1349.

14 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 127-4849.

15 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 81-2903.

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas, *op. cit.*

1.2.2. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų konstitucinės doktrinos plėtojimas

Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų konstitucinė doktrina smarkiai išplėta Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarime¹⁷, priimtame išnagrinėjus, ar Konstitucijai neprieštarauja Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. XIII-1022 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo ir pavedimo jai atlikti Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą“¹⁸. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Seimas turi įgaliojimus vykdyti nacionalinio visuomeninio transliuotojo, kaip valstybės biudžeto asignavimų valdytojo, parlamentinę kontrolę, tačiau „Seimo atliekama nacionalinio visuomeninio transliuotojo parlamentinė kontrolė turi nepažeisti iš Konstitucijos, *inter alia* jos 25 straipsnio, kylančios nacionalinio visuomeninio transliuotojo misijos suponuojamo jo nepriklausomumo imperatyvo“. Tai reiškia, kad pagal Konstituciją Seimui atliekant nacionalinio visuomeninio transliuotojo parlamentinę kontrolę negali būti pažeidžiamas nacionalinio visuomeninio transliuotojo nepriklausomumas informacijos laisvės požiūriu (redakcinis nepriklausomumas), taip pat negali būti pažeidžiamas nacionalinio visuomeninio transliuotojo institucinis nepriklausomumas, *inter alia* kišantis į įstatyme nustatytą šio transliuotojo institucijų įgaliojimų vykdymą organizuojant jo veiklą ir taip sudarant prielaidas daryti politinę įtaką programų ir laidų turiniui. Konstitucinis Teismas pabrėžė ir tai, kad „paisant iš Konstitucijos, *inter alia* jos 25 straipsnio, kylančios nacionalinio visuomeninio transliuotojo misijos suponuojamo jo nepriklausomumo, negali būti sudaromos tokios Seimo laikinosios tyrimo komisijos, kurioms būtų pavesta atlikti tyrimą, kuriuo galėtų būti sudarytos prielaidos perimti Konstitucijoje ir (ar) įstatymuose įtvirtintus kitų valstybės institucijų, *inter alia* Valstybės kontrolės, įgaliojimus atlikti nacionalinio visuomeninio transliuotojo veiklos išorinę kontrolę, *inter alia* pavedant rengti tokius sprendimus, kuriuos pagal Konstituciją ir (ar) įstatymus gali priimti tik atitinkamą kompetenciją turinčios valstybės institucijos (jų pareigūnai)“. Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, jog LRT valstybinį auditą – finansinį (teisėtumo) auditą, t. y. LRT lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimą, ir veiklos auditą, t. y. LRT viešojo ir vidaus administravimo veiklos vertinimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu, galėjo atlikti Valstybės kontrolė, kuri yra Seimui atskaitinga aukščiausioji valstybinio audito institucija, turinti įgaliojimus savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti nurodytą LRT auditą. Nors pagal Valstybės kontrolės įstatymo 14 straipsnio 5 dalį LRT valstybinis auditas (finansinis (teisėtumo) ir (ar) veiklos auditas) galėjo būti atliekamas Seimo iniciatyva – Seimui nutarimu pavedus Valstybės kontrolei atlikti LRT valstybinį auditą, Seimas tokio pavedimo Valstybės kontrolei nedavė. Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimo 1 straipsnyje nustatytas pavedimas Laikinajai tyrimo komisijai atlikti LRT valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą, Konstitucinio Teismo buvo apibūdintas kaip „pavedimas atlikti LRT lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimą, LRT viešojo ir vidaus administravimo veiklos vertinimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu, t. y. kaip pavedimas Laikinajai tyrimo komisijai vykdyti dalį Valstybės kontrolės įstatyme įtvirtintu teisiniu reguliavimu Valstybės kontrolei nustatytų įgaliojimų atlikti LRT valstybinį auditą – finansinį (teisėtumo) auditą ir veiklos auditą“. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimo 1 straipsnyje nustatytas pavedimas Komisijai traktuotinas ir kaip pavedimas Komisijai atlikti dalį pagal Konstituciją, *inter alia* jos 134 straipsnio 1 dalį, Valstybės kontrolei priskirtų įgaliojimų atlikti išorinę nacionalinio visuomeninio transliuotojo veiklos kontrolę – valstybinį

17 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarimas, *supra note* 11.

18 Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. XIII-1022 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo ir pavedimo jai atlikti Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą“, *supra note* 12.

auditą, t. y. *inter alia* tikrinti nacionalinio visuomeninio transliuotojo veiklą, be kita ko, ekonomiško, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu, *inter alia* vertinant šiam transliuotojui patikėto valstybės turto valdymo ir naudojimo teisėtumą“. Konstitucinis Teismas nutarė, kad pagal Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimo 1 straipsnį sudarant Laikinąją tyrimo komisiją ir pavedant jai atlikti LRT valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą „buvo nesilaikyta iš Konstitucijos, *inter alia* konstitucinių atsakingo valdymo, teisinės valstybės principų, kylančio reikalavimo paisyti iš Konstitucijos, *inter alia* jos 25 straipsnio, kylančios nacionalinio visuomeninio transliuotojo misijos suponuojamo jo nepriklausomumo imperatyvo, t. y. draudimo sudaryti Seimo laikinąsias tyrimo komisijas, kurioms būtų pavesta atlikti tokį tyrimą, kuriuo galėtų būti sudarytos prielaidos perimti Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintus Valstybės kontrolės įgaliojimus, *inter alia* rengti tokius sprendimus, kuriuos pagal Konstituciją ir įstatymus gali priimti tik Valstybės kontrolė“. Kartu Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „pagal Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimo 1 straipsnį, Komisija sudaryta nesant išorinę nacionalinio visuomeninio transliuotojo kontrolę atliekančių valstybės institucijų ir (ar) pareigūnų nustatytų faktų (*inter alia* teisės pažeidimų), rodančių, kad nacionalinio visuomeninio transliuotojo veikla gali neatitikti nacionalinio visuomeninio transliuotojo konstitucinės misijos ir (ar) netinkamai naudojami šiai misijai įgyvendinti skirti valstybės biudžeto asignavimai“. Konstitucinis Teismas nutarė, kad Seimo 2018 m. sausio 12 d. nutarimas, kuriuo Seimas sudarė Laikinąją tyrimo komisiją atlikti LRT valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentinį tyrimą, prieštarauja Konstitucijos 25 straipsniui, konstituciniams atsakingo valdymo, teisinės valstybės principams.

Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarime pateikti nauji Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir jų įgaliojimų konstitucinės doktrinos aspektai yra labai reikšmingi, nes jie tiksliau apibrėžia Seimo įgaliojimų sudarant laikinąsias tyrimo komisijas ribas, taip pat Seimo sudarytų laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų ribas. Spręsdamas, ar sudaryti laikinąją tyrimo komisiją, kokius įgaliojimus jai suteikti, Seimas negalės nepaisyti minėtos konstitucinės doktrinos, turės ją vadovautis. Tai leidžia tikėtis, kad Seimo laikinųjų tyrimo komisijų bus sudaroma mažiau, Seimas galės daugiau laiko ir dėmesio skirti savo pagrindinei funkcijai, t. y. įstatymų leidybai. Išplėtotą konstitucinę doktriną sudaro palankias prielaidas užtikrinti, kad būtų laikomasi Konstitucijoje įtvirtintos parlamentinės demokratijos, kuri, kaip 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime¹⁹ yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, nėra tokia sistema, kur parlamentas tiesiogiai organizuoja kitų valstybės ar savivaldybių institucijų darbą arba gali bet kada įsikišti į bet kurios viešąją valdžią įgyvendinančios valstybės ar savivaldybių institucijos (jų pareigūnų) veiklą; parlamentinė demokratija nėra ir tokia sistema, kurioje parlamentas, esant nors menkiausiai dingsčiai, gali kontroliuoti bet kokius tokių institucijų (jų pareigūnų) sprendimus, inicijuoti sankcijų taikymą atitinkamiems asmenims, juo labiau pats priimti sprendimus už atitinkamą kompetenciją turinčias valstybės ar savivaldybių institucijas (jų pareigūnus).

Išvados

1. Seimas turi plačią diskreciją sudaryti laikinąsias tyrimo komisijas, tačiau jis negali sudaryti tokių laikinųjų tyrimo komisijų, kurioms pavestu atlikti tyrimu būtų daroma žala Konstitucijoje įtvirtintoms vertybėms.
2. Konstitucinio Teismo 2019 m. gegužės 16 d. nutarime pateikti nauji Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir jų įgaliojimų konstitucinės doktrinos aspektai yra labai reikšmingi, nes jie tiksliau apibrėžia Seimo įgaliojimų sudarant laikinąsias tyrimo komisijas ribas, taip pat Seimo sudarytų laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų ribas.
3. Negali būti sudaromos tokios Seimo laikinosios tyrimo komisijos, kurioms būtų pavesta atlikti

19 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas, *supra* note 14.

tyrimą, kuriuo galėtų būti sudarytos prielaidos perimti Konstitucijoje ir (ar) įstatymuose įtvirtintus ne tik teismų ir prokuratūros, bet ir Valstybės kontrolės, Viešųjų pirkimų tarnybos, Konkurencijos tarnybos ir kitų valstybės institucijų įgaliojimus, *inter alia* pavedant laikinosioms tyrimo komisijoms rengti tokius sprendimus, kuriuos pagal Konstituciją ir (ar) įstatymus gali priimti tik atitinkamą kompetenciją turinčios valstybės institucijos (jų pareigūnai).

4. Laikinosios tyrimo komisijos ištirti, ar valstybės biudžeto asignavimų valdytojai tinkamai naudoja jų funkcijoms vykdyti skirtas valstybės biudžeto lėšas, gali būti sudaromos tik tuo atveju, jeigu prieš tai atitinkamus įgaliojimus turinčios valstybės institucijos ar jų pareigūnai nustato faktus (*inter alia* teisės pažeidimus), rodančius, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai netinkamai naudoja jų funkcijoms vykdyti skirtas valstybės biudžeto lėšas, pažeidžia įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.
5. Seimas, prieš sudarydamas laikinąją tyrimo komisiją, tikslingumo ir kitais aspektais turi įvertinti, ar atitinkamo darbo negali atlikti kuris nors jau įsteigtas ir veikiantis Seimo struktūrinis padalinys, pagal Seimo statutą ir (ar) įstatymus turintis įgaliojimus atlikti parlamentinę kontrolę.